

A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública

Popular Participation and the Public Administration Paradigms

Andre Luis Rabelo Cardoso¹
Andre Nunes²

RESUMO

A participação popular nas decisões públicas tem sido tema recorrente nas discussões acadêmicas e dentro da própria burocracia pública. Este artigo demonstra a dificuldade de compatibilização da participação popular com a configuração atual da administração pública brasileira. Esta dicotomia entre participação popular e os paradigmas da administração é identificada através de revisão bibliográfica e está relacionada a diversos atributos da Administração Pública, principalmente nas características patrimonialistas e pela luta de poder existente em seu interior. Desta forma, as conclusões apontam para uma tendência de incompatibilidade do patrimonialismo com o modelo democrático participativo, requerido na Constituição 1988.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Luta por poder. Participação popular.

ABSTRACT

The popular participation in public decisions has been a recurring theme in academic discussions and inside the public bureaucracy. This article demonstrates the difficulty of reconciliation of popular participation with the current configuration of the Brazilian government. This dichotomy between popular participation and the paradigms of administration is identified through literature review and be related to various attributes of public administration, especially the patrimonial characteristics and the existing power struggle inside. Thus, the findings point to a trend of patronage incompatibility with the participatory democratic model, required by the Constitution in 1988.

Keywords: Patrimonialism; struggle by power; popular participation.

¹ Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros (2007). Especialização em Contabilidade pela Faculdade Integrada de Jacarepagua (2011), Mestrando em Gestão Pública pela UnB. Atualmente é Administrador do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - IFNMG, onde é Diretor de Administração e Infraestrutura do campus Januária. E-mail: andreluis.mg@hotmail.com.

² Doutor e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Especialista em Administração Financeira pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é professor da Universidade de Brasília no programa de Mestrado em Gestão Pública e na Graduação de Gestão do Agronegócio. E-mail: andrenunes@unb.br.

1. INTRODUÇÃO

O modelo de gestão para a Administração Pública requerido no ordenamento Jurídico atual - Constituição Federal 1988 (CF/88) é o modelo Democrático Participativo, ou ainda, o modelo Democrático Deliberativo. Tal referência normativa insere esta forma de gerir a coisa pública em uma reflexão mais ampla sobre a evolução da esfera pública, isto porque, até hoje, mesmo sob o ordenamento legal proposto, é fácil encontrar, nas práticas dos gestores públicos, elementos próprios de uma gestão patrimonialista.

Essa prática reflete um histórico arraigado na cultura nacional que influencia todas as escolhas e processos que perpassam pela Administração Pública. Somado a isso, existe uma verdadeira luta por poder dentro das instituições públicas, que minam as possibilidades de evolução do Estado e a da efetividade das práticas participativas impostas legalmente.

Este trabalho propõe, através de uma revisão bibliográfica, demonstrar como a cultura patrimonialista vigente e a luta política interna são incompatíveis com o modelo participativo requerido na Constituição de 1988. A lógica subjacente que motivou esta pesquisa é a de entender-se que a medida que se conhece a configuração atual da Administração Pública Brasileira, a partir do seu resgate histórico-contextual e das ações comuns relativas às lutas políticas internas às instituições públicas, tem-se a oportunidade de (re)pensar novas formas de agir, criando um olhar para o futuro pautado na realidade.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção faz-se uma revisão histórica da literatura sobre patrimonialismo, e como esse patrimonialismo se insere na cultura política nacional. Em seguida, discute-se as instituições públicas como arenas de jogo de Poder. Na quarta seção é feito um confronto de como a atual posição do aparelho do Estado se incompatibiliza com a democracia participativa plasmada na CF/88. Finalmente, na quinta seção, apresenta-se as considerações finais.

2. O PATRIMONIALISMO NA ORDEM POLÍTICA NACIONAL

De acordo com a Teoria Geral do Estado, não há como dissociar o Estado da sociedade, visto que ele consiste na própria sociedade natural organizada politicamente. [LOPES, 2010]. Desta forma, a análise aprofundada do Estado é uma forma de conhecer a própria sociedade, e vice e versa. Por conseguinte, não há como aprofundar no estudo da configuração da Administração Pública Brasileira atual sem que este estudo perpassasse pela compreensão da formação social, política e cultural do povo brasileiro, uma vez que é este estudo que permite uma visão mais sistematizada da relação Sociedade-Estado. [COSTA, 2012].

O primeiro ponto a considerar é o conceito de patrimonialismo, para Weber (1999) é um modo de exercício legítimo de poder político, fundado na dominação do tipo tradicional, típicas da realeza do Estado medieval. A dominação tradicional ocorre quando “a sua legitimidade repousa na crença da santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre”. [WEBER, 1999. p.148].

Silveira (2007) acrescenta que o modelo constitutivo do patrimonialismo possui raízes na ordem familiar, de origem patriarcal, e, ainda, ao modelo patrimonial é desconhecida a separação entre a esfera Privada e à Pública, sendo esta a sua principal característica.

Nesse sentido, ao traspor este estereótipo para uma dimensão maior, nota-se que a manifestação de poder e de autoridade do príncipe são norteados de acordo com sua simpatia ou sua antipatia, pautados em pontos de vista puramente pessoais. [BATISTA, 2014]. E não com base em critérios racional-legais. [SILVEIRA, 2007].

Por essa razão, a administração patrimonial caracteriza-se por um quadro administrativo, composto de

companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade, confiança e remunerados com prebendas ou feudos. [COSTA, 2012].

Assim, o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado pelo aparato administrativo e recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território. [NETO, 2008].

Segundo Costa (2012), a realidade brasileira, seja da sociedade, do Estado ou da economia, tem:

[...] as suas raízes na miscigenação étnica, cultural, religiosa e social que simbolizam o país desde os tempos da Colônia. A formação histórica de um povo explica um conjunto axiológico-cultural de fatores que caracterizam modos de agir e pensar de pessoas e instituições. Um desses traços axiológico-culturais mais evidentes é, sem dúvida, o patrimonialismo. [COSTA, 2012, pg. 57].

Costa (2012) elenca diversos intérpretes como Oliveira Viana (1883-1951), Gilberto Freyre (1900-1987), Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982), Caio Prado Junior (1907-1990), Vitor Nunes Leal (1914-1985), Florestan Fernandes (1920-1995), Raymundo Faoro (1925-2003), Otavio Ianni (1926-2004), José Murilo de Carvalho (1939-), dentre outros, os quais descrevem idas e vindas da sociedade civil e do Estado, com base nas raízes do povo brasileiro e da sociedade nacional, em tentativas de conhecer o tecido que envolve a relação histórica entre a sociedade e o Estado. Entretanto, uma conclusão do ator é que, invariavelmente, todos esses autores se encontram no patrimonialismo, sob a feição de personalismo, favoritismo, clientelismo, coronelismo, mandonismo, cultura de corrupção, entre outros.

Holanda (1969) especifica a característica do brasileiro como um “homem cordial”. Este típico homem tinha a característica de ter um caráter de afabilidade, atributos típicos do seu ambiente familiar. Essa característica resultaria na extrema dificuldade de o homem comum em tratar seus pares de forma impessoal e formal, pois os laços de pessoalidade e de intimidade – próprios do ambiente familiar – transcenderiam a esfera privada e invadiriam a pública. Essas características foram herdadas durante o processo colonizador, imbricando-se em nossa cultura e desenvolvendo um hábito tipicamente patriarcal, com uma prática de subordinação à autoridade e de manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública. Esta ideia é ratificada por Silveira (2007):

O ponto crucial explicitado reside no perfil deste homem público nacional que, nascido e criado sob uma cultura marcada pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para as atividades na vida pública, características próprias do meio em que se fez indivíduo, de modo a confundir, na prática, aqueles assuntos ditos pessoal das atividades inerentes à coisa pública. [SILVEIRA, 2007, pg.08].

Para Faoro (1977) há uma análise da estrutura de poder patrimonialista adquirida pelo Brasil no período de colonização Portuguesa, mantendo-se em suas estruturas administrativas até os dias atuais. Dessa forma, tal modelo institucional foi transformado historicamente em padrão, a partir do qual, se estruturaram a Independência, o Império e a República do Brasil.

A forma de organização política patrimonialista, gerida pela vontade administrativa do

príncipe, o qual estava munido de todo um aparato de funcionários e súditos leais, se apropriava do Estado e se utilizavam deste em benefício próprio, em caráter particularista. Essa elite que administrava os assuntos reais constituía o “estamento burocrático” de que Faoro se utiliza para esclarecer como certo círculo de notáveis conduzia os assuntos de natureza pública [FAORO, 1977, pg 29].

Este estamento burocrático é uma forma de ordem social vigente que sobrepõe-se ao povo, reclamando, segundo Faoro (1977) “a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia”. Os estamentos se fundam na divisão da sociedade conforme a posição social que ocupam, ou seja, a um status específico. Tratando-se de comunidades fechadas, de maneira que fazem de tudo para impedir que outros indivíduos adentrem tal grupo e compartilhem do poder. Neste sentido, o estamento é uma camada de indivíduos que se organiza e que é definido pelas suas relações com o Estado. “Os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais e econômicas” [FAORO, 1977, p. 47].

Estes estamentos organizados se apropriam do Estado, de seus cargos e funções públicas, impondo um regime de uso das vantagens advindas da máquina estatal, para a satisfação de interesses particulares. Eles são, segundo Faoro (1977) os verdadeiros donos do poder.

Para Vianna (1982) a vida política do povo brasileiro há um direito público, elaborado pelas elites, e que se acha concretizado na Constituição. Este direito público, elaborado pelas elites, está em divergência com o direito público elaborado pelo povo-massa e, no conflito entre eles, é o direito do povo-massa que tem prevalecido, praticamente.

Toda a história política brasileira está no esforço improficuo das elites para obrigar o povo-massa a praticar este direito, por elas elaborado, mas que o povo-massa desconhece e a que se recusa a obedecer [VIANNA, 1982, p. 298].

Ao se debruçar sobre o processo colonizador, Silveira (2007) verifica que a origem da população brasileira basicamente foi gerida pela Metrópole Portuguesa, uma vontade de Estado, e não a partir da livre agregação do povo. Os agrupamentos populacionais se deviam à reunião de grupos de moradores dispersos, sendo que estes eram forçosamente agrupados em vilas, criando microrregiões populacionais sem um vínculo mais próximo que os unisse, salvo o pesado mando do governador. Assim, a população brasileira ia sendo engendrada a partir de um contingente extremamente disperso e desarticulado. “Nesta acepção, os únicos impulsos que gerenciam o espírito desse ‘homem disperso’ repousam em sua vontade individual, em sua predominante visão privatista do mundo” [SILVEIRA, 2007, p.15].

Esse universo restrito e extremamente arraigado em laços tradicionais constituía, na acepção de Vianna (1982), um verdadeiro “clã”, que, projetado para sua dimensão pública, se tornavam como “clãs políticos”, ou seja, grupos de indivíduos que influíam nas decisões da vida política local, de acordo com critérios pessoais.

Progredindo com a lógica do pensamento, Silveira (2007) acredita que a partir do momento em que o poder político passou a ser decidido a partir do voto, esses “clãs políticos” se transformam em “clãs eleitorais”, no qual a busca pelo poder do Estado os forçam a agregar-se, para possibilitar agremiar mais votos necessários ao jogo político. Assim, ao atuarem em um contexto público, com tomadas de decisão que envolvem os interesses de toda a comunidade, no seu mais amplo aspecto, esses clãs procuram preservar suas vantagens próprias, evidenciando a cultura patrimonialista, ao tratar o interesse público em

segundo plano, após cuidar do interesse do próprio grupo.

3. AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS COMO ARENA DE PODER

Antes de se pensar em qualquer ação do Estado, deve-se lembrar de que toda ação se passa dentro de uma Instituição e é, antes de tudo, uma atividade humana, que possui vínculo indissociável com o espaço e tempo. Do ponto de vista comportamental, dado que é no sujeito que se encontra o poder e a ideologia, essas pessoas possuem motivações políticas e ideológicas que acabam por transformar esse espaço de ação numa verdadeira arena [MARCH; OLSEN, 2008].

Assim, as instituições e as políticas públicas se tornam um espaço de competitividade e de lutas políticas dos quais todos fazem parte, quer seja como opressores ou privilegiados, mas nunca como meros expectadores. Para Demo (1995), “uma vez que a realidade social está impregnada de ideologia, pois ela é produto histórico do qual fazem parte atores políticos, não existe história neutra como não existe ator social neutro” [DEMO, 1995, p. 19].

Para Barbosa et al. (2013) a ideologia é como uma sombra inevitável do fenômeno do poder, que dela lança mão para se justificar. Muito mais do que se tornar conhecido, o poder manifesta-se sem se identificar, sem dizer a que veio. Assim, ele utiliza-se de artimanhas, a fim de “imiscuir-se entre os homens sem ser percebido, de modo disfarçado e carregado de subterfúgios. Muito mais do que mostrar-se, o poder utiliza disfarces” [MATOS; LIMA; GIESBRECHT, 2011, p. 443].

Assim, vale lembrar ideias de Bourdieu (2004) onde a ação pública e a instituição pública podem ser compreendidas como um campo de forças e um campo de lutas e lugar de relações de forças que implicam tendências imanentes e probabilidades objetivas. Sob essa perspectiva, pode-se entender o campo da Ação Pública e das Instituições Públicas como um campo contendo lutas de poder, monopólios, estratégias, relações de forças, interesses particulares, de lucro etc. Lá ocorrem embates em torno de um bem específico: a autoridade – que se manifesta no poder de impor a definição do que será feito, qual curso será tomado. Nesse embate:

Os dominantes são aqueles que impõem a sua vontade e determinam que a realização mais perfeita consiste em ter, ser e fazer aquilo que eles têm, são e fazem [BOURDIEU, 1976, p. 7].

Nessa luta, travada dentro das Instituições Públicas, dominantes e pretendentes empregam estratégias, na maioria das vezes, antagônicas, com estrutura e princípios opostos, pois ocupam posições distintas, cada um defendendo seu próprio interesse. Para aqueles que estão no domínio, estratégias de conservação, visando perpetuar a ordem estabelecida. Para os pretendentes, estratégias de destruição dos dominantes. Ficando o interesse público, muitas vezes, relegado ao segundo plano da ação nesse contexto.

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

De acordo com Maciel (2007), o movimento que precedeu a CF/88 foi produto de uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, se consolidar no processo constituinte com propostas de cunho democrático. A implantação prática desse modelo mais democrático foi operacionalizado com a descentralização, a superação de práticas governamentais totalitárias e, ao mesmo tempo, a construção de uma nova cultura política ancorada em uma gestão democrática.

Para Franzece e Abrucio (2009) a atual Constituição Brasileira, enquanto produto de interesses conflitivos, em decorrência das pressões organizadas de grupos, instituições e segmentos identificados com os

interesses populares, trouxe para a esfera legal a consolidação de um modelo de gestão extremamente descentralizado.

Nesse sentido, a democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil ao Estado, por meio de canais que possibilitem a vocalização das demandas dos cidadãos e um maior controle e fiscalização das ações governamentais. É neste contexto que surge o Controle Social, por Controle Social entende-se:

[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo [BOBBIO, apud ENCIMAS, 2009, p. 3].

O controle social corresponde a um conjunto de mecanismos pelos quais os cidadãos e entidades da sociedade civil exercem o monitoramento e a avaliação externa da ação Estatal e das Instituições que o compõe. Pressupõe que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública e a possibilidade de o cidadão controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome. [ENCIMAS, 2009].

Desta forma, o controle social proporciona o estabelecimento de uma parceria, de um compromisso entre o poder público e a população, capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país. Ele, ainda, pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão.

Assim, entende-se que o Estado tende a um modelo de gestão do tipo Societal, diretamente relacionado à capacidade inclusiva dos espaços públicos, uma vez que devem promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas.

Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços estão sendo pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a “empoderar” grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos [SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18].

Para Cavalcanti (2011) é importante deixar claro que qualquer descentralização cria novos atores políticos que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e, ainda, influenciar as possibilidades de políticas sociais do seu órgão e das demais unidades. Neste processo de construção são utilizados incentivos, barganhas e constrangimentos ao comportamento dos atores políticos. Logo se percebe que este ator vai desvendando aquilo que é melhor para si, partindo sempre da possibilidade de vir a atender aos seus interesses. “A adesão, empenho e comprometimento dos integrantes ficam diretamente relacionados às suas escolhas estratégicas, visando, em última instância, à sobrevivência política”. [CAVALCANTE, 2010. pg.10].

Desde modo, o desenho e a articulação real da Administração Pública tende a mostrar que somos patrimonialistas. De um modo geral, não suportamos o contraditório. Nem a perda da hegemonia. Nem a não obediência. Até mesmo quando se criam mecanismos administrativos e legais para aumentar a participação popular, instituindo-se as comissões ou conselhos, há uma forte pressão para compelir os integrantes a um direcionamento prévio. Assim, os conselhos e comissões de representação popular acabam por representar ninguém, além de si próprios.

Estas ações ficam mais claras, segundo Cavalcanti (2011) quando se percebe que, para que haja verdadeira descentralização participativa, é imprescindível que haja a transferência do poder decisório. A descentralização pressupõe uma redistribuição do poder político, afetando as relações de poder e introduzindo novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder a grupos na sociedade.

A descentralização político-administrativa, tanto no tocante a formulação, quanto no controle social, encontra resistências político-burocráticas apesar de tentativas de avanços com a normatização de algumas áreas. Ocorre que, mesmo nos casos em que há expressa previsão legal, o efetivo poder deliberativo dos conselhos ainda está longe de sedimentado. Há dificuldades em se mudar uma cultura organizacional de decidir de portas fechadas. Deste modo para Tatagiba (2005) os conselhos acabam sendo ineficazes.

(...) uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que os apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição de políticas públicas. De modo que as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão conseguindo cumprir sua vocação deliberativa [TATAGIBA, 2005, p.210].

Portanto, paradoxalmente, esse modelo de gestão muito democrático, mas pouco representativo, se tornou um paradigma de gestão, uma vez que ele incorporou em sua organização a descentralização decisória, a horizontalização administrativa, a representação legítima nas suas próprias estruturas de funcionamento. Todavia, permaneceu essencialmente fechado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/88 inseriu no aparelho do Estado uma obrigação de as instituições e ações públicas estarem permeadas pela participação popular, abrindo a oportunidade de agregarem novas formas de participação cidadã, para além da democracia representativa, e, assim, fomentar um novo modelo de desenvolvimento. Não obstante, existem óbices muito fortes a instituição das funções participativas e, principalmente, das funções deliberativa no seio das instituições públicas, locus do fazer do Estado.

A continuidade do modelo patrimonialista é um dos maiores óbices a implementação de um modelo mais participativo. Isto porque a tradição patriarcal, de autoritarismo e de elitismo subtrai a participação popular e enfraquece, conforme ratifica Chauí (2001), o “fazer-ser” cidadão, sustentando a institucionalização da lógica privatista dos diferentes espaços públicos. Assim, mesmo com mecanismos a favor da democracia, a preservação de práticas patrimonialistas mantém uma sinergia em favor da não incorporação de práticas cidadãs.

Por isso, não é incomum encontrar organizações públicas que funcionam dentro de uma dinâmica que, a despeito do discurso democrático, não fomentam um ambiente representativo, ou seja, que tendem mais a deformar os conselhos e comissões participativas do que estimulá-las em suas potencialidades

representativas e atuação política.

Essas situações podem ser observadas em várias instituições públicas, inclusive nas representantes da sociedade civil, que, embora possuam formalmente um caráter representativo, materialmente se mostra incompatível com a descentralização política. Desta forma, as práticas sociais dentro delas se aproximam dos comportamentos privatistas adotados historicamente pelos diferentes governos, tornando-se espaços privados.

O estudo aponta para a necessidade da construção de um novo paradigma de Administração Pública, que não seja apenas uma ruptura com o patrimonialismo cultural, mas que engendre a redefinição do conceito dominante de democracia, desvelando que é na estrutura de poder das instituições que perpassam as melhorias para democratizar a gestão. Cabe salientar que, não se trata aqui de recomendar a expansão da participação popular como única solução aos problemas do Estado, senão de alterar o formato de exercício democrático que passe a questionar, tanto a tradição elitista do fazer política, no âmbito da sociedade, quanto repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil.

Em relação à questão central da pesquisa, as análises, embora não conclusivas, demonstram a existência de certa incompatibilidade entre participação democrática efetiva e a configuração atual da Administração Pública Brasileira. Finalmente, ressalta-se que pesquisas sobre essa temática são fundamentais à compreensão dos arranjos institucionais que, embora promissores, encontram-se, ainda, em fase de maturação.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Milka Alves Correia; SANTOS, Jouberte Maria Leandro dos; MATOS, Fátima Regina Ney; ALMEIDA, Ana Márcia Batista. Nem só de Debates Epistemológicos Vive o Pesquisador em Administração: Alguns apontamentos sobre disputas entre paradigmas e campo científico? **Cad. EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, artigo 9, Rio de Janeiro, Dez. 2013.

BATISTA, Neusa Chaves. **O Estado moderno: da gestão patrimonialista à gestão democrática**. Acessado 05.08.2014 em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/estado_moderno_gd_gp.pdf>.

BOURDIEU, P. Le champ scientifique. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 2/3, p. 88-104, 1976.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Descentralização de Políticas Públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **ENAPG – ANPAD- Vitória/ ES**. 28 a 30 de novembro de 2010.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária** – 4ª reimpressão. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças Patrimonialistas, (dis)funções Burocráticas, Práticas Gerenciais e os novos arranjos do Estado em Rede: Entendendo a Configuração atual da Administração Pública Brasileira**. Gustavo Pereira da Costa. - 2012.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

- ENCIMAS, Rafael. **Ciência Política para gestor do MPOG**. 79p. Brasília. 2009.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33 Encontro Anual da ANPOCS, p. 1-25, 2009.
- HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.
- IANNI, Octávio. **A ideia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LOPES, André Luiz. **Noções de teoria Geral do Estado. Roteiro de Estudos**. Escola Superior Dom Helder Camara. Belo Horizonte. 2010. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/1627aa4f30ef0e7c1b149fccd97700c2.pdf>>. Acessado em 26 de março de 2015.
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: **X Congresso Internacional de Humanidades**. 2007.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v78.n.3,p.734-749, sept.1984.
- MATOS, F. R. N.; LIMA, A. C.; GIESBRECHT, C. M. Estudo observacional das relações de poder no filme O óleo de Lorenzo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 2, p. 438-449, 2011.
- NETO, Luiz Henrique da Rocha. A Formação Do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Vol. 2, No 1 (2008). Acessado 05.08.2014 em <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewArticle/2598>>
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda**, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. 2007. Disponível em: <www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel> Acesso em: 15jul. 2014.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25. Curitiba, 2005.
- VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 298-9.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade; fundamentos de sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.